



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1620-58.2011.6.00.0000 – CLASSE 22 –
ICAPUÍ – CEARÁ**

Relatora: Ministra Cármen Lúcia

Impetrante: Partido Comunista do Brasil (PC do B) – Municipal

Advogados: Thiago José Rêgo dos Santos e outro

Órgão coator: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

Eleições 2008. Mandado de segurança. Dupla vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito no segundo biênio da legislatura 2009-2012. Lei orgânica municipal que não prevê a modalidade da eleição. Eleições diretas. Soberania popular. Máxima efetividade. Liminar indeferida.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em indeferir a liminar, nos termos das notas de julgamento.

Brasília, 11 de outubro de 2011.

Cármen Lúcia
MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA: Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B, com base no art. 5º, inc. LXIX, da Constituição da República, contra ato do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

O ato tido como ilegal fixou data e aprovou instruções para a realização de eleições suplementares diretas para os cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de Icapuí/CE (Resolução n. 466/2011 do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará).


O caso

2. Francisco José Teixeira e Orlando de Souza Rebouças ajuizaram ação de impugnação de mandato eletivo contra José Edilson da Silva e Heverton Costa Silva, prefeito e vice-prefeito, respectivamente, do Município de Icapuí/CE, atribuindo-lhes a prática de abuso de poder econômico.

3. O juiz eleitoral julgou improcedente a ação.

4. Impugnada essa decisão por recurso eleitoral, foi ele provido, em 19.9.2011, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, à unanimidade de votos.

O Tribunal *a quo* deu provimento ao recurso eleitoral e julgou procedente a ação de impugnação de mandato eletivo para *a*) assentar a prática de abuso de poder; *b*) cassar os mandatos dos então Réus, com os seus imediatos afastamentos dos cargos de prefeito e vice-prefeito e *c*) determinar a realização de eleições suplementares. O acórdão está assim resumido (fl. 22):

“Recurso eleitoral. Ação de impugnação de mandato eletivo. Eleições 2008. Prefeito e vice-prefeito. Abuso de poder econômico e político. Preliminar. Rejeição. Contratação de servidores sem concurso público. Malferimento da legislação vigente. Hipótese caracterizada. Provas robustas e incontroversas quanto aos beneficiários. Provimento. Reforma da sentença. Cassação dos 

diplomas. Determinação de novas eleições. Art. 224 do Código Eleitoral. Posse interina do presidente da Câmara Municipal (...)”.

5. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fl. 36).

6. Consta do sistema de acompanhamento processual disponibilizado no sítio do Tribunal Superior Eleitoral ter sido esse acórdão impugnado por recurso especial eleitoral. Os autos estão na seção de processamento do Tribunal *a quo*.

7. Em 6.10.2011, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará editou a Resolução n. 466/2011, aprovando instruções e designando a data de 13.11.2011 para a realização de novas eleições diretas no Município de Icapuí/CE (fl. 46).

8. Em 11.10.2011, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, por seu diretório no Município de Icapuí/CE, impetra contra esse ato, tido como ilegal, o presente mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, sustentando direito líquido e certo a que seja observado, na situação dos autos, *“o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal, que prevê a realização, em hipótese como tal, de eleição indireta pelo Poder Legislativo local para o restante do mandato”* (fl. 5).

Ressalta que *“o entendimento majoritário [da jurisprudência] é que a competência para definir a forma da eleição suplementar é municipal; entretanto, por ser omissa neste ponto a Lei Orgânica do Município de Icapuí, deverão ser utilizadas as regras da legislação federal”* (fl. 5).

Aponta também ilegalidade quanto à exigência de filiação partidária dos candidatos um ano antes do pleito suplementar, asseverando que esse prazo deveria ser mitigado.

Alega que o perigo na demora da decisão judicial estaria configurado em razão de as convenções partidárias para a eleição direta, regulamentada pelo Tribunal *a quo*, estarem agendadas para os dias 12 e 13 de outubro do corrente ano.

Requer *“seja concedida (...) liminarmente a segurança para determinar a suspensão da Resolução 466/2011 da lavra do TRE-CE”* (fl. 10). *J*

No mérito, pede a concessão da ordem para a confirmação dos termos da medida liminar requerida, tornando-a definitiva.

9. Os autos vieram-me conclusos em 11.10.2011 (fl. 119).

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (relatora): É de se relevar, inicialmente, a competência do Tribunal Superior Eleitoral para julgar originariamente mandado de segurança impetrado contra ato de Tribunal Regional Eleitoral em matéria eleitoral (art. 22, inc. I, e, do Código Eleitoral).

Nesse sentido: *“nos termos do art. 22, I, e, do Código Eleitoral, o mandado de segurança contra ato de Tribunal Regional Eleitoral, em matéria eleitoral, deve ser impetrado perante o c. Tribunal Superior Eleitoral”* (MS n. 3969103/MS, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 24.3.2010).

2. Neste exame preambular, restrito ao requerimento da liminar, tenho como não dotado de razão jurídica o Impetrante.

3. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 687/PA, Relator o Ministro Celso de Melo, o Supremo Tribunal Federal firmou posicionamento no sentido de que *“a matéria pertinente à sucessão e à substituição do prefeito e do vice-prefeito inclui-se, por efeito de sua natureza mesma, no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelo próprio Município”*.

4. Contudo, na espécie vertente, ao exercer competência legislativa que lhe seria assegurada pela Constituição da República, o Município de Icapuí/CE somente dispôs no art. 72 da sua Lei Orgânica que, *“vagando o cargo de prefeito e vice-prefeito, far-se-ão eleições 90 (noventa) dias depois da abertura da última vaga”*. Assim, deixou de legislar sobre a modalidade da eleição suplementar, se direta ou indireta.

5. Em idêntica situação, o Tribunal Superior Eleitoral firmou posicionamento no sentido de que, ausente disposição específica na lei orgânica municipal sobre a modalidade da eleição suplementar, há que se conferir máxima efetividade à soberania popular com a realização de eleições diretas. Nesse sentido:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. DUPLA VACÂNCIA. ELEIÇÕES SUPLEMENTARES. ART. 81, § 1º, CF/88. OBSERVÂNCIA NÃO OBRIGATÓRIA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ELEIÇÕES DIRETAS. SOBERANIA POPULAR. MÁXIMA EFETIVIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. O art. 81, § 1º, da CF/88 não é de reprodução obrigatória pelos entes municipais. Precedente do STF. Assim, compete à Lei Orgânica Municipal dispor acerca da modalidade de eleição no caso de dupla vacância no Poder Executivo Municipal.


2. Na espécie, o art. 72, I, da Lei Orgânica do Município de Umirim/CE prescreve que, na hipótese de vacância nos três primeiros anos do mandato, a nova eleição será realizada noventa dias após o fato, cabendo aos eleitos complementar o período dos seus antecessores. No entanto, nada dispõe a respeito da modalidade dessas eleições - direta ou indireta. Desse modo, deve-se conferir máxima efetividade à soberania popular com a realização de eleições diretas.

3. Segurança denegada” (MS n. 70424/CE, Rel. Min. Nancy Andrighi, Sessão 30.6.2011, grifos nossos).

6. Portanto, carece de plausibilidade jurídica a alegação do Impetrante de que as eleições suplementares no Município de Icapuí/CE deveriam ser realizadas na modalidade indireta.

7. A apontada necessidade de mitigação do prazo legalmente previsto para filiação partidária dos candidatos ao pleito suplementar (um ano antes da realização das eleições) também não pode ser acolhida nesse juízo preliminar, pois há precedente do Tribunal Superior Eleitoral no sentido da sua impossibilidade:

“Mandado de segurança. Resolução. Tribunal Regional Eleitoral. Determinação. Eleições diretas. Município. Eleição suplementar. Prazos de desincompatibilização. Mitigação. Possibilidade. Filiação. Necessidade. Observância. Prazo. Art. 9º combinado com o art. 11, § 1º, V, da Lei n. 9.504/97.

1. Tratando-se de eleição suplementar, é possível a mitigação dos prazos de desincompatibilização, conforme já decidido pelo Tribunal 

no Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 3.387, Relator o Ministro Humberto Gomes de Barros.

2. Em juízo liminar, não há como se adotar esse mesmo entendimento com relação à filiação partidária, devendo ser observado o disposto no art. 9º combinado com o art. 11, § 1º, V, da Lei n. 9.504/97.

Liminar indeferida” (MS n. 3.709/MG, Redator para o acórdão o Ministro Caputo Bastos, DJ 15.5.2008, grifos nossos).

8. Assim, em princípio, os fundamentos adotados na impetração não são suficientes à suspensão liminar do ato tido como ilegal, pois, na situação dos autos, a resolução impugnada está em harmonia com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

9. Pelo exposto, **indefiro a medida liminar** (art. 7º da Lei n. 12.016/2009).

10. **Notifique-se o órgão apontado como coator, na pessoa de seu presidente, para, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, prestar as informações que julgar pertinentes** (art. 7º, inc. I, da Lei n. 12.016/2009).

11. **Dê-se ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da petição inicial, para, querendo, ingressar na lide** (art. 7º, inc. II, da Lei n. 12.016/2009).

12. **Vista à Procuradoria-Geral Eleitoral para parecer, pelo prazo de 10 (dez) dias** (art. 12 da Lei n. 12.016/2009).

É o meu voto. 

VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, continuo convencido da unicidade do Direito Eleitoral no território brasileiro. Não concebo as Câmaras de Vereadores – são 5.570 – legislando sobre Direito Eleitoral e estabelecendo a espécie de eleição a ser realizada.

Por isso, tenho o preceito da Constituição Federal como aplicável à espécie. Ocorrendo a dupla vacância na segunda metade do mandato, as eleições são indiretas.

Vislumbro relevância no pedido formulado pelo impetrante. Peço vênias à Relatora, para deferir a liminar e suspender a Resolução do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, tenho a impressão de que foi durante a presidência do Ministro Marco Aurélio que participei do julgamento de um caso, se não me engano de Caldas Novas, em que o pleito seria a dois meses das eleições. Por exemplo, haveria a eleição para 2004 e a eleição suplementar de 2000 seria realizada em agosto daquele ano.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Para cobrir dois meses de mandato.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Sim. Haveria, em consequência, eleição, campanha, enfim, todo aquele procedimento eleitoral, para se cumprir dois meses de mandato; em seguida, haveria outra eleição.

Veja que confusão: as campanhas seriam realizadas ao mesmo tempo, para o mandato-tampão e para as eleições normais.

Em razão dessas questões, o tema voltou a este Tribunal, porque havia uma discussão a respeito do artigo 81, se seria ele aplicável apenas a questões não eleitorais – essa questão de a vacância ser no primeiro ou no segundo biênio do mandato. E o Tribunal terminou por entender que se aplicava à causa eleitoral, também.

A vacância sendo, pois, no primeiro biênio, a eleição seria direta, se fosse no segundo biênio, a eleição seria indireta. Essa foi a decisão do Tribunal. Sobreveio uma decisão no Supremo Tribunal Federal, afirmando que o artigo 81 da Constituição Federal não seria de reprodução obrigatória pelos municípios. Na última vez em que julgamos esse caso, abri essa discussão – penso que o acórdão ainda não está publicado – e, se não me

engano, até Vossa Excelência, Ministro Lewandowski, ressaltou que pretendia examinar melhor a questão.

Neste caso, isso foi dito sem um aprofundamento maior. Vários votos tinham outros motivos para se conceder, também, a ação cautelar. Cheguei à conclusão, entretanto, de que essa decisão do STF não é definitiva. E não é definitiva não só por ser em liminar, mas porque para a sua concessão havia outros motivos que não apenas esse.

Alguns Ministros concederam a cautelar, mas sem qualquer compromisso com essa tese. Parece-me, pois, Senhor Presidente, que, enquanto o STF não julgar definitivamente este assunto, deve ser mantida a jurisprudência deste Tribunal. A questão foi, realmente, muito pensada: não faz sentido uma vacância no terceiro ou até no último ano do mandato acarretar sempre uma eleição direta.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (presidente): Ministro Marcelo Ribeiro, neste caso, a Ministra Relatora ressaltou uma particularidade que me parece ser relevante. Em primeiro lugar, a Lei Orgânica Municipal menciona eleições; ela não determina uma data ou estabelece uma distinção entre o primeiro e o segundo biênios. Aqui, a bem da verdade, também já nos pronunciamos no sentido de que, havendo dúvidas, deve prevalecer o princípio maior da soberania popular, do voto direto, da possibilidade de a cidadania expressar-se sem qualquer intermediação.

Este é um caso, então, em que temos uma norma, digamos assim, em branco; e temos de optar, penso eu, por um princípio.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (relatora): Este é um caso em que teríamos de caminhar da seguinte maneira: ou prevalece, como fundamento, o princípio da soberania popular, por uma participação mais efetiva, ou entendemos que, na ausência de uma norma específica quanto às eleições para o primeiro ou o segundo biênios (neste caso a cassação se deu no segundo biênio), aplicar-se-á o artigo 81 da Constituição da República por não haver outra norma, no Município, a ser aplicada.

Nisso o Ministro Marcelo Ribeiro tem razão, essa é uma matéria que o STF certamente deverá decidir de maneira definitiva.✍


O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Vossa Excelência me permite?

Isso seria potencializar muito a vontade dos eleitores do Município, quando a Constituição Federal, a Lei Maior, não o faz quanto ao eleitorado de todo o País e no tocante aos dois cargos mais importantes da República – a Presidência e a Vice-Presidência.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Principalmente por ser muito mais complicado convocar uma eleição presidencial do que uma municipal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Nada é complicado para a Justiça Eleitoral!

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: São 140 milhões de eleitores.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (relatora): Creio que temos de definir (e caminhei tentando aplicar e não me fecho, absolutamente, num caso como esse) uma jurisprudência recente. Até porque decidimos, ainda, no mês de junho, que na ausência...

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Não sei se é o mesmo processo em que estou pensando, mas, se for, acompanhei por outro motivo. O fato de a lei municipal ser omissa, fica mais claro ainda que temos de aplicar o artigo 81.

A jurisprudência era que se a vacância for no primeiro biênio, é eleição direta; se for no segundo biênio, é indireta. Por quê? Porque o artigo 81 da Constituição assim estabelece para os cargos de presidente e vice-presidente da República. Essa jurisprudência era pacífica aqui.

O Supremo, então, afirmou que o artigo 81 não seria de reprodução obrigatória, ou seja, que esse dispositivo não obrigaria diretamente, ou seja, os municípios poderiam legislar de outra forma. Mas o município nem legislou, não estabeleceu que a eleição seria direta, por que vamos afastar o artigo 81?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (presidente): A doutrina faz uma distinção, a meu ver bastante clara, entre regras e princípios. Regras e princípios são normas constitucionais. Mas, para mim, o que está expresso no artigo 81 é uma regra e o que está expresso no artigo 1º, inciso I, da Constituição é um princípio, aliás, fundante da República Federativa do Brasil. Entre um princípio e uma regra, evidentemente, pelo menos a meu juízo, deve prevalecer o princípio maior. Ou seja, na ausência da especificação de uma lei orgânica, não creio que se possa presumir que a eleição seja indireta.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Penso que tanto faz o que estabelece ou não a Lei Orgânica. Aliás, se estabelecesse o contrário também não teria valor. Em meu entendimento, aplica-se o artigo 81 da Constituição. Mas quando o Supremo Tribunal Federal determinar que não se aplica, a questão estará decidida.

Como essa decisão do Supremo causou-me certa perplexidade, fui verificar e constatei que não está decidida a questão ainda naquela Corte. Assim, quando houver a decisão, vou cumpri-la e ponto final, mas, por enquanto, prefiro seguir a jurisprudência do Tribunal, pelo menos até há pouco tempo, de que é indireta a eleição no segundo biênio.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (presidente): Confesso que estou sensibilizado pelos argumentos do Ministro Marco Aurélio, que, tendo em conta a própria racionalidade do sistema, fazem muito sentido. Se a matéria for reapreciada pelo Supremo, ponderarei com bastante verticalidade o pedido de Sua Excelência, o Ministro Marco Aurélio.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: No julgamento de mandados de segurança, tenho ficado vencido.

VOTO

A SENHORA MINISTRA NANCY ANDRIGHI: Senhor Presidente, rogo vênias ao Ministro Marco Aurélio para seguir a jurisprudência citada pela Ministra Cármen Lúcia, que foi relatora, seguindo essa linha, por ora, até que o Supremo se manifeste.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILSON DIPP: Senhor Presidente, as decisões mais recentes, citadas pela Ministra Nancy Andrighi, são no sentido do voto convergente com o da relatora.

Numa situação de emergência, creio que o Tribunal não pode se pautar pelo calendário das partes. Para mim, pouco importaria se a eleição se realizasse amanhã ou depois. A decisão que sairia anularia a eleição ou a convalidaria. Assim, prefiro, nessas questões, não me pautar pelo calendário das partes.

Mas, no caso concreto, especificamente, fico sensibilizado pela decisão recente nossa e, sem me comprometer com a tese, acompanho a relatora.

VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Defiro a liminar.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, sou sempre a favor da eleição direta. Neste caso, então, seria criado problema maior para o município se suspendêssemos a eleição, que ficaria sob o comando do presidente da Câmara. Prefiro que façamos eleição direta, pois o que poderá acontecer no futuro não se sabe.

Quero apenas dizer que, quando o Tribunal começou a discutir essa questão, em dezembro de 2007, que foi o caso de Caldas Novas, o Tribunal decidiu, embora por maioria, que a eleição deveria ser direta em qualquer ano. Mas em fevereiro do ano seguinte, ano de eleição, o Tribunal mudou a composição e a decisão acabou sendo unânime, no sentido de que seria indireta a eleição no segundo biênio. Isso mostra que a matéria causa certas perplexidades.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (relatora): O Ministro Marcelo Ribeiro tem razão, temos de chegar a uma decisão de mérito, definitiva, no Supremo, porque aí é que se pacifica mesmo.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Como, no caso, a lei municipal é omissa, ainda que em sede de cautelar prevaleça o entendimento do Supremo, de que o artigo 81 não é de observância obrigatória, e considerando as peculiaridades do caso – se suspendermos a eleição isso causaria maior prejuízo ao município – peço vênias à divergência para acompanhar a relatora.

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Peço vênias à divergência para acompanhar a Relatora.

EXTRATO DA ATA

MS nº 1620-58.2011.6.00.0000/CE. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Impetrante: Partido Comunista do Brasil (PC do B) – Municipal (Advogados: Thiago José Rêgo dos Santos e outro). Órgão coator: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

Decisão: O Tribunal, por maioria, indeferiu a liminar, nos termos do voto da relatora. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Marcelo Ribeiro.

Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes as Ministras Cármen Lúcia e Nancy Andrichi, os Ministros Marco Aurélio, Gilson Dipp, Marcelo Ribeiro e Arnaldo Versiani, e o Procurador-Geral Eleitoral, Roberto Monteiro Gurgel Santos.

SESSÃO DE 11.10.2011*.

* Sem revisão das notas de julgamento do Ministro Gilson Dipp.